

Die Krux mit der Maut

VB verfassungsblog.de/krux-mit-maut/

Walther Michl Mi 15 Jan 2014

Mi 15 Jan
2014

Es war inhaltlich die größte Überraschung der Koalitionsverhandlungen: EU-Verkehrskommissar Siim Kallas hatte auf Anfrage aus dem Europäischen Parlament erklärt, die Einführung einer Pkw-Maut für deutsche Autobahnen bei gleichzeitiger Senkung der Kfz-Steuer sei grundsätzlich mit dem Unionsrecht [vereinbar](#). In den Medien wurde dies schnell als „Bestätigung für Seehofer“ [gewertet](#). Das Momentum war auf Seiten der CSU, die die Einführung einer Vignettenpflicht auf deutschen Autobahnen im Koalitionsvertrag mit CDU und SPD festschreiben lassen konnte. Die Krux liegt jedoch in den beiden dort verankerten [Bedingungen](#): Die Maut muss europarechtskonform sein und gleichzeitig gewährleisten, dass kein Kfz-Halter in Deutschland bei Addition seiner jährlichen Kfz-Steuer und des Preises einer Jahresvignette stärker belastet wird als bisher.

Geht das überhaupt? Drei Hürden stehen im Weg:

Das EuGH-Urteil zur Schwerverkehrsabgabe

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte sich vor 22 Jahren schon einmal mit einer sehr ähnlichen Idee aus Deutschland zu befassen. Es war gesetzlich vorgesehen, ab 1.7.1990 in- und ausländische Lkw ab 18t mit einer so genannten Schwerverkehrsabgabe für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen zu belasten. Gleichzeitig sollte die Kfz-Steuer für die betroffenen deutschen Lkw gesenkt werden, um im Ergebnis die ausländischen Lkw-Halter an der Finanzierung der von ihnen bis dahin kostenlos genutzten deutschen Infrastruktur zu beteiligen. Die Konstellation klingt erstaunlich aktuell und vertraut.

Der EuGH erteilte Deutschland in seinem Urteil zur Schwerverkehrsabgabe vom 19.5.1992 eine klare [Abfuhr](#). Die Benutzungsgebühr einzuführen und die Kfz-Steuer zu senken verstoße zwar je für sich genommen nicht gegen das Europarecht. Problematisch sei es jedoch, die beiden Maßnahmen zu verknüpfen und so die in Deutschland zugelassenen Lkw einseitig zu begünstigen. Dies ordnete der EuGH als Verstoß gegen den damals geltenden Art. 76 EWGV ein, der wörtlich dem jetzigen [Art. 92 AEUV](#) entspricht.

Müsste das Urteil über die Pkw-Maut also nicht identisch ausfallen? Dass EU-Kommissar Kallas die allgemeine Benutzungsgebühr bei gleichzeitiger Kfz-Steuersenkung für grundsätzlich möglich hält (s.o.), kann nur bedeuten, dass er Art. 92 AEUV nicht für einschlägig hält. In der Tat ist diese Vorschrift kein herkömmliches Diskriminierungsverbot, sondern ein sehr spezielles Verbot, die Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Verkehrsunternehmen zugunsten der heimischen Wirtschaft zu verändern, bevor die EU unionsweit einheitliche Regeln erlässt (sog. Stillhalteverpflichtung). Bisher sind solche einheitlichen [Regelungen](#) – als Reaktion auf das EuGH-Urteil von 1992 – nur für Lkw ab 3,5t erlassen worden. Die Kommission vertritt also implizit die Ansicht, eine Gebührenregelung für Pkw betreffe Verkehrsunternehmer (engl. „carriers“, frz. „transporteurs“) im Sinne des Art. 92 AEUV nicht. Dies ist aus ihrer Sicht nur konsequent, da beispielsweise die mit Konsultation der Kommission eingeführte [österreichische Vignettenregelung](#) bei Fahrzeugen bis 3,5t ebenfalls nicht nach deren Verwendungszweck unterscheidet. Was man freilich hinterfragen kann: Schließlich greifen beispielsweise auch klassische Logistikunternehmen wie Paketdienste in erheblichem Ausmaß auf so genannte [Kleintransporter](#) zurück.

Diskriminierungsfreie Vermeidung einer finanziellen Mehrbelastung

Wenn wir uns aber auf die Aussage von EU-Kommissar Kallas verlassen, der Bundesrepublik also für Fahrzeuge unter 3,5t freie Hand lassen und eine eventuelle Maut-Regelung isoliert von einer – dann irrelevanten – gleichzeitigen Senkung der Kfz-Steuer betrachten, dann müssen die neuen Vorschriften dennoch gemäß den

europäischen Grundfreiheiten und Art. 18 AEUV in sich diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. Dies bedeutet, der Gesetzgeber darf weder die Staatsangehörigkeit noch z.B. den Ort der Kfz-Zulassung oder die Steuerpflicht im Inland als Differenzierungskriterien heranziehen. Dies schließt es aus, eine Jahresvignette unaufgefordert mit dem Kfz-Steuerbescheid zu verschicken oder zu erlauben, die Maut mit der Kfz-Steuer zu verrechnen. Alle Benutzer deutscher Autobahnen müssten die Vignette unter den gleichen Bedingungen und mit den gleichen finanziellen Folgen individuell erwerben. Außerdem müssen etwaige Preisnachlässe für inländische Kfz-Halter nach denselben Kriterien auch Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten offenstehen.

Dass eine Jahresvignette etwa 100 € kosten, gleichzeitig aber niemand mehr als bisher über die Kfz-Steuer zahlen soll, ist somit nicht möglich. Bundesverkehrsminister Dobrindt will dies mit einem **Öko-Bonus** für Fahrzeuge lösen, für die bisher weniger als 100 € Kfz-Steuer im Jahr zu entrichten waren. Das Problem: Schon abgesehen von den Steuerbefreiungen – etwa für Elektroautos – kosten etliche marktgängige Kfz-Modelle **nur um die 20 € Kfz-Steuer** im Jahr. Selbst wenn man den Steuertarif so umstellt, dass nur noch diejenigen Halter Kfz-Steuer zu zahlen haben, die bisher mehr als 100 € im Jahr entrichten mussten, ist eine Staffelung der Vignettenpreise notwendig. Die günstigste Jahresvignette müsste für nur 20 € zu haben sein.

Darüber hinaus fordert die Kommission in Leitlinien für die Mitgliedstaaten, dass nicht nur Jahresvignetten erhältlich sind, sondern auch solche, die nur für kürzere Zeiträume gelten, etwa für eine Woche oder einen Monat. Damit bei der Umrechnung auf Nutzungskosten pro Tag nicht Unionsbürger diskriminiert werden, die das deutsche Autobahnnetz typischerweise nur vorübergehend in Anspruch nehmen, sieht die **Kommission** Höchstsätze von 10% des Preises einer Jahresvignette für eine Monatsvignette bzw. 5% für eine Wochenvignette vor. Das bedeutet, die günstigste Monatsvignette dürfte nur 2 €, die günstigste Wochenvignette nur 1 € kosten. Will man nun, dass nicht alle Fahrzeuge unter 100 € jährlicher Kfz-Steuer derart günstige (und angesichts des Verwaltungsaufwands nicht rentable) Preise zahlen, wird man weitere Zwischenstufen einführen müssen, etwa in Zwanzigerschritten: Dann gäbe es unterhalb der 100 €-Schwelle auch noch die 40 €-, die 60 €- und die 80 €-Jahresvignette mit jeweils korrespondierenden Tarifen für kürzere Zeiträume. Dies würde zu einer zweistelligen Anzahl verschiedener Vignettentypen führen. Besonders Kleinwagenbesitzer könnten den richtigen Tarif dann nur anhand von Tabellen mit Fahrzeugtypen oder durch Eingabe der Daten aus ihrem Kfz-Schein in eine Berechnungssoftware ermitteln – ähnlich den jetzigen **Kfz-Steuerrechnern**, denn zur Vermeidung einer Mehrbelastung müsste an die bestehenden Parameter des Kfz-Steuersystems angeknüpft werden. Der hierfür erforderliche Aufwand stünde völlig außer Verhältnis zum möglichen Ertrag.

Verfassungsrechtliche Folgeprobleme

Zuletzt sei nur kurz daran erinnert, dass auch eine europarechtskonforme Lösung zusätzlich den Anforderungen des Grundgesetzes standhalten muss. Wenn der Koalitionsvertrag 1:1 umgesetzt wird, zahlen alle Fahrzeuge bis 3,5t Benutzungsgebühren über die Vignette und alle Lkw über 12t Maut via Toll Collect. Fahrzeuge zwischen 3,5 und 12t wären ausgenommen, obwohl sie in mindestens gleicher Weise zum Verschleiß der öffentlichen Infrastruktur beitragen. Ähnlich sähe die Situation aus, wenn der Gesetzgeber Verkehrsunternehmer oder ganze Klassen von Kleinwagen von der Gebührenpflicht freistellte, um die besagten Rechtsprobleme zu vermeiden. Darin liegt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem, und einen Grund zu finden, der diese rechtfertigen könnte, dürfte schwierig werden. It was the most surprising moment of the German coalition negotiations: EU Traffic Commissioner Siim Kallas replied to a parliamentary question as to whether Member States can introduce a charge on using their motorways and concomitantly lower the vehicle tax in the **affirmative**. The mass media were quick to celebrate that statement as a **backing** from Brussels for Bavarian Minister President Horst Seehofer who had declared a “toll for foreigners” his top priority during the campaign for last year’s national elections. The momentum was on the side of the Bavarian Conservatives who got their way in the coalition negotiations with their reluctant sister party CDU and the Social Democrats. The coalition agreement now contains a clause on introducing an obligatory vignette for using German motorways. The devil, however, lies in the conditions: Any new road charge system must, firstly, be compatible with EU law and, secondly, ensure that German car owners will not have to pay

more than to date when adding their future annual vehicle tax and the price of a one-year vignette.

But can you really have it both ways? There are at least three major obstacles:

The ECJ judgment on the former German *tax on the use of roads by heavy goods vehicles*

The European Court of Justice (ECJ) had to deal with a very similar idea from Germany 22 years ago. German legislation provided that both domestic and foreign lorries exceeding 18 tonnes of weight were charged with a fee for the use of motorways and other federal roads as of 1st July 1990. At the same time, the vehicle tax on the affected German registered vehicles was lowered. Thus, the German government wanted to make foreign motorcar owners contribute to the maintenance of the German infrastructure which they had previously used for free. This rings a bell, doesn't it?

The ECJ unequivocally [rejected](#) the whole idea in its judgment on the heavy vehicles tax of 19th May 1992. Taken separately, the ECJ did not have a problem with either the introduction of a new road tax or the reduction of the vehicle tax rates. Yet the EU judges did take issue with the combination of both measures because they exclusively benefited German registered vehicles. They condemned Germany for an infringement of Article 76 of the former EEC Treaty which had exactly the same wording as today's [Article 92 TFEU](#).

So, shouldn't it be clear that the new proposals are also incompatible with EU law? Commissioner Kallas's aforementioned stance can only mean that he considers Article 92 TFEU inapplicable. Indeed, this provision is not one of the TFEU's various bans on discrimination but a very special prohibition against modifying the competitive conditions between domestic and foreign carriers for the benefit of homeland businesses. Its aim is not to change the market situation until the EU adopts uniform European rules (so-called "standstill clause"). Such [supranational rules](#) have only been enacted with regard to vehicles exceeding 3.5 tonnes – a reaction to the ECJ's 1992 judgment. The only logical conclusion is that the Commission considers "carriers" (French: "transporteurs"; German: "Verkehrsunternehmer") as defined by Article 92 TFEU not to be affected by a road charge for vehicles up to 3.5 tonnes. This is consistent with the Commission's position on the [Austrian toll system](#) which was introduced with blessings from Le Berlaymont and makes no distinction as to the purpose of vehicles up to 3.5 tonnes, either. One should bear in mind, though, that many classic transport companies, such as e.g. parcel services, make considerable use of so-called "[light commercial vehicles](#)" (commonly known as "vans").

Avoiding an additional financial burden for Germans and a discrimination against other EU citizens

Even if we assume, for the sake of argument, that Commissioner Kallas's statement is spot-on and Germany can basically introduce a road charge for vehicles under 3.5 tonnes and reduce the vehicle tax at the same time, any new legislative provision taken separately still has to be free of discrimination under Article 18 TFEU and the four freedoms. This means that the legislator must not use the citizenship of the car owners or similar criteria such as the state where a vehicle is registered or where the road user is subject to taxation as grounds for different treatment. Consequently, the German government cannot simply send domestic vehicle tax payers a one-year vignette together with their tax bills or allow them to set the expenses for a vignette off against their vehicle tax. All users of German motorways have to purchase a vignette under the same conditions and with the same financial consequences. Moreover, if fee reductions are available for certain German cars they must be available for vehicles from other EU member states, as well.

So, what about the promise to introduce an obligatory vignette at a price of approx. 100 € per year while no German car owner will have to pay more than currently at the end of the day? It is simply impossible. The new German Traffic Minister Dobrindt wants to remedy this situation with an "[eco-bonus](#)" for cars on which a vehicle tax of less than

100 € is charged. The problem is: even if we leave aside tax exemptions – e.g. for electric vehicles – several standard cars only cost around [20 € of regular vehicle tax](#) per year. Ergo: even if the vehicle tax is suspended on all cars which have cost up to 100 € until now, different categories of vignettes will have to be available starting from as little as 20 € per year.

Furthermore, the Commission has published guidelines for those Member States that consider introducing a road charge scheme. It demands that there be not only one-year vignettes but also discounted rates for shorter periods of usage, e.g. one month or one week, in order to avoid a discrimination against road users from other Member States who typically use German motorways only temporarily. Therefore, the calculative price for a single day of road usage must be roughly the same, no matter what type of vignette a driver buys. To put a number on it, the [Commission](#) allows a maximum of 10% of the yearly rate for a one-month and no more than 5% for a one-week sticker. This means that the German government could not demand more than 2 € for the cheapest monthly and 1 € for the cheapest weekly vignette, respectively. If not all vehicles which currently cost less than 100 € of vehicle tax are to enjoy such bargain prices (which would barely, if at all, cover the administrative expenses), further vignettes between 20 € and 100 € will be necessary. There could e.g. be additional one-year vignettes for 40 €, 60 € and 80 €, each necessarily with corresponding rates for shorter periods of time. The number of different types of vignettes would quickly hit double figures. Especially drivers of small cars could only find out the correct price by consulting lengthy lists containing all car models or by submitting the technical data from their registration certificate to a special calculation software – similar to existing vehicle tax calculators (to avoid that some people have to pay more than currently, the [parameters of the existing vehicle tax scheme](#) would have to be used). Even then, the expenses for such a system would be utterly disproportionate to the possible revenue.

Constitutional follow-up problems

Finally, any hypothetical solution that is compatible with EU law has to meet the requirements of the German Basic Law on top. If things go ahead as foreseen in the coalition agreement, all vehicles up to 3.5 tonnes will have to pay road charges with a vignette. All lorries exceeding 12 tonnes are already subject to the toll system established by EU Directive 1999/62/EC. Only vehicles between 3.5 and 12 tonnes would be exempt from motorway fees although they contribute to the deterioration of the infrastructure in an at least comparable manner. The situation would be similar if the legislator exempted “carriers” or certain classes of small vehicles from the road charge to avoid the aforementioned legal problems. From a constitutional perspective, this would be a different treatment of substantially equal matters. It should be difficult even to find a legitimate aim to justify it.

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Michl, Walther: *Die Krux mit der Maut*, *VerfBlog*, 2014/1/15, <http://verfassungsblog.de/krux-mit-maut/>.